

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Analisis Standar Belanja (ASB) sudah diperkenalkan pertama kali kepada Pemerintah Daerah melalui Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Istilah yang digunakan adalah Standar Analisis Belanja (SAB) yang mempunyai makna sebagai instrumen untuk penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tersebut Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia menerbitkan pedoman operasional dalam bentuk Kepmendagri No. 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban Dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah Dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah. Namun, Kepmendagri tersebut belum menunjukkan wujud/bentuk SAB.

Pada Tahun 2004 keluarlah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan pengganti dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 167 ayat (3): "Belanja daerah mempertimbangkan beberapa instrumen pendukung berupa : analisis standar belanja, standar harga, tolok ukur kinerja, dan standar pelayanan minimal yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan". Dalam UU ini dikenalkan istilah baru yaitu Analisis Standar Belanja (ASB) yang mempunyai

maksud dan istilah yang sama dengan Standar Analisis Belanja (SAB) yaitu penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan. Selanjutnya, terbitlah PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah Pasal 39 ayat (2) : “Penyusunan anggaran berdasarkan prestasi kerja dilakukan berdasarkan capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga dan standar pelayanan minimal. Kemudian dijabarkan lagi dalam Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yang disempurnakan melalui Permendagri No. 59 Tahun 2007 dan terakhir dengan Permendagri No. 21 Tahun 2011. Dalam regulasi tersebut selalu disebutkan bahwa ASB merupakan salah satu instrumen pokok dalam penganggaran berbasis kinerja. Sementara dalam UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 298 ayat 3 menjelaskan bahwa “Belanja Daerah untuk pendanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada analisis standar belanja dan standar harga satuan regional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Terlihat jelas dalam UU ini bahwa penyusunan anggaran berpedoman pada ASB, yang sebelumnya hanya dikatakan penyusunan anggaran berdasarkan pada ASB.

Permasalahannya, walaupun regulasi tersebut mengamanatkan ASB, tetapi ternyata regulasi-regulasi tersebut belum menunjukkan secara riil dan operasional tentang ASB. Akibatnya, ASB menjadi sesuatu yang abstrak bagi Pemerintah Daerah di Indonesia. Hal ini menimbulkan beberapa permasalahan. Menurut Tanjung (2010:1), pentingnya dilakukan penyusunan ASB ini karena adanya ketidakadilan dan ketidakwajaran anggaran belanja antar kegiatan sejenis antar

program dan antar SKPD, yang disebabkan oleh: (1) tidak jelasnya definisi suatu kegiatan, (2) perbedaan *output* kegiatan, (3) perbedaan lama waktu pelaksanaan, (4) perbedaan kebutuhan sumberdaya, dan (5) beragamnya perlakuan objek atau rincian objek belanja.

Selain itu ASB diharapkan dapat menutupi masalah dalam proses penyusunan anggaran. Menurut Ritonga (2010:2), masalah klasik dalam penyusunan anggaran yaitu: Pertama, penyusunan anggaran secara *incremental* dimana penentuan besaran anggaran dengan menambah atau mengurangi jumlah rupiah pada item-item anggaran yang telah ada sebelumnya dengan menggunakan data-data tahun sebelumnya. Kedua, penentuan anggaran dipengaruhi oleh “Nama” kegiatan. Ketika sebuah kegiatan dengan nama “kebarat-baratan” seperti *Expo/Exhibition* biasanya akan mendapat alokasi anggaran yang lebih besar dibandingkan dengan kegiatan yang sejenis yang menggunakan istilah lokal seperti pameran. Ketiga, Penentuan anggaran dipengaruhi oleh “Siapa” yang mengajukan anggaran. Jika yang mengajukan anggaran itu adalah SKPD yang “powerfull” maka SKPD tersebut akan mendapatkan alokasi anggaran yang lebih tinggi dibandingkan dengan SKPD “kecil” meskipun jenis dan beban kerja adalah sama.

Selain itu, pemborosan anggaran juga merupakan masalah yang timbul akibat tidak adanya regulasi yang mengatur kewajaran dari suatu anggaran. Karena kebanyakan SKPD lebih suka menghabiskan anggaran daripada menyisakannya. Hal ini dikarenakan ketakutan dipotongnya anggaran pada tahun berikutnya disebabkan tidak mampu menghabiskan anggaran pada tahun sebelumnya.

Manfaat ASB menurut Ritonga (2010:11) yang disimpulkan sebagai berikut: (1) meminimalisir pengeluaran yang kurang jelas yang menyebabkan inefisiensi anggaran, (2) penentuan anggaran berdasarkan tolok ukur kinerja yang jelas dan (3) penentuan besaran alokasi setiap kegiatan menjadi objektif. Sedangkan menurut Tanjung (2010:4), ASB digunakan sebagai : (1) mendorong terciptanya anggaran yang semakin efisien dan efektif, (2) memudahkan tim anggaran (TAPD) melakukan verifikasi belanja dan (3) memudahkan TAPD dan SKPD dalam menghitung besaran anggaran total belanja. Mahmudi (2010:80) mengatakan bahwa perencanaan belanja yang baik ditandai dengan adanya ASB. Jadi jelas disini bahwa ASB mempunyai peran/fungsi yang penting dalam penganggaran berbasis kinerja.

Berdasarkan permasalahan yang terjadi, maka mucullah tuntunan terhadap kinerja pengelolaan keuangan daerah yang seharusnya efektif, efisien, ekonomis, akuntabel dan transparan. Untuk itu maka diperlukan penyusunan anggaran berbasis kinerja yang terdiri dari lima prinsip, yaitu capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar harga satuan dan standar pelayanan minimal dimana kelima prinsip tersebut satu rangkaian yang harus diterapkan secara bersamaan karena saling berhubungan dan mempengaruhi satu sama lain.

Terkait dengan hal diatas, Kabupaten Tanah Datar sebagai salah satu kabupaten yang sangat *concern* dalam hal pengelolaan keuangan daerah, hal ini terbukti dengan diperolehnya opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dalam beberapa tahun terakhir, sudah menyusun konsep ASB berdasarkan data Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) 2012, 2013 dan 2014 oleh tim ahli yang bekerja sama dengan Pemerintah Kabupaten Tanah Datar. ASB ini direncanakan

akan diterapkan pada tahun anggaran 2016. Namun, karena beberapa alasan teknis ASB ini belum diterapkan pada tahun anggaran 2016.

Untuk itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian terkait ASB yang telah dihasilkan tersebut. Penelitian ini diawali dengan penyusunan ASB dengan menggunakan data Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan DPA tahun 2015. Penyusunan ASB dilakukan terhadap seluruh SPKD, namun karena perbedaan kebutuhan antara SKPD dengan Kecamatan, maka akan disusun dua model ASB, yaitu ASB di SKPD dan ASB di Kecamatan. Setelah model ASB didapat, akan dilakukan analisis terhadap kedua model ASB, yaitu ASB yang disusun dengan menggunakan data DPA 2012-2014 dan ASB yang disusun dengan menggunakan DPA 2015 untuk melihat model mana yang lebih baik. Analisis ini dilakukan melalui Uji t-berpasangan terlebih dahulu, yaitu uji komparasi antar dua nilai pengamatan berpasangan, misalnya: sebelum dan sesudah. Hasil uji t-berpasangan akan memperlihatkan ada atau tidaknya perbedaan anggaran antara anggaran yang memakai model ASB 2012-2014 dengan anggaran yang memakai model ASB 2015. Apabila terdapat perbedaan maka langkah selanjutnya adalah menghitung nilai penyimpangan (varian) dan simpangan baku dari masing-masing model ini. Tahap terakhir, dilakukan perbandingan ASB mana yang lebih baik. Dasar perbandingannya adalah nilai simpangan baku atau standar deviasi dari kedua ASB tersebut. Dalam [statistika](#) dan [probabilitas](#), simpangan baku atau standar deviasi adalah ukuran sebaran statistik yang paling lazim. Singkatnya, ia mengukur bagaimana nilai-nilai data tersebar. Bisa juga didefinisikan sebagai, rata-rata jarak penyimpangan titik-titik

data diukur dari nilai rata-rata data tersebut. Semakin kecil perbedaan berarti model semakin baik.

Menurut asas otonomi daerah, pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan. Klasifikasi belanja menurut urusan pemerintahan terdiri dari belanja urusan wajib dan belanja urusan pilihan. Belanja menurut urusan wajib dan pilihan tersebut dijabarkan dalam bentuk program dan kegiatan. Program adalah penjabaran kebijakan SKPD dalam bentuk upaya yang berisi satu atau lebih kegiatan dengan menggunakan sumber daya yang disediakan untuk mencapai hasil yang terukur sesuai dengan misi. Kegiatan adalah bagian dari program yang dilaksanakan oleh satu atau lebih unit kerja pada SKPD sebagai bagian dari pencapaian sasaran terukur pada suatu program dan terdiri dari sekumpulan tindakan pengerahan sumber daya baik yang berupa personil (sumber daya manusia), barang modal termasuk peralatan dan teknologi, dana, atau kombinasi dari beberapa atau kesemua jenis sumber daya tersebut sebagai masukan (*input*) untuk menghasilkan keluaran (*output*) dalam bentuk barang/jasa.

Seperti dijelaskan diatas bahwa ASB merupakan penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya suatu kegiatan. Jumlah kegiatan yang menjadi urusan Kabupaten Tanah Datar untuk tahun 2015 adalah 1.726 kegiatan. Karena begitu banyaknya kegiatan, maka dalam penelitian ini dibatasi pada kegiatan rutin yang selalu ada disetiap SKPD dan Kecamatan yaitu Kegiatan Penyediaan Jasa Surat Menyurat.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka dapat disimpulkan rumusan permasalahannya adalah :

1. Bagaimana model ASB yang dihasilkan pada SKPD dan Kecamatan dengan menggunakan data DPA 2015 pada Kabupaten Tanah Datar?
2. Apakah terdapat perbedaan anggaran jika dihitung menggunakan ASB yang dihasilkan berdasarkan DPA tahun 2012-2014 dan ASB yang dihasilkan berdasarkan DPA tahun 2015?
3. Manakah model ASB yang lebih baik untuk diterapkan?

1.3 Batasan Masalah

Sebagaimana yang telah dijelaskan diatas bahwa ASB merupakan penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya suatu kegiatan. Jumlah kegiatan yang menjadi urusan Kabupaten Tanah Datar untuk tahun 2015 adalah 1.726. Karena begitu banyaknya kegiatan yang menjadi kewenangan Kabupaten Tanah Datar maka dalam penelitian ini dibatasi pada kegiatan Penyediaan Jasa Surat Menyurat di SKPD dan Kecamatan.

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis model ASB yang dihasilkan dengan menggunakan data DPA 2015 di SKPD dan Kecamatan pada Kabupaten Tanah Datar
2. Untuk menganalisis terdapat atau tidaknya perbedaan anggaran jika dihitung menggunakan ASB yang dihasilkan berdasarkan DPA tahun 2012-2014 dan ASB yang dihasilkan berdasarkan tahun 2015
3. Untuk menentukan model ASB yang lebih baik untuk diterapkan

1.5 Manfaat Penelitian

1. Sebagai masukan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar dalam rangka penerapan ASB dan pengevaluasian terhadap model ASB.
2. Sebagai bahan masukan dan evaluasi bagi semua pihak yang membutuhkan.

